

PISA-HATÁSOK EURÓPÁBAN

TANULMÁNYUNKBAN 2006 ÉS 2011 KÖZÖTT nyolc európai ország részvételével megvalósult nemzetközi kutatásunk eredményeit mutatjuk be. Kutatásunk középpontjában „Tudás és közpolitika” (*KNOW & POL*) összefüggéseinek feltérképezése állt két szektorban, az oktatásügy és az egészségügy területén.¹ A vizsgálat harmadik szakaszában hat országban (Belgium, Franciaország, Magyarország, Portugália, Románia és Skócia) elemeztük a kvalitatív politikai szociológia eszközeivel, hogy az OECD PISA-mérésének eredményei milyen fogadtatásra találtak a nemzeti oktatáspolitikák szintjén.² A portugál kutatócsoport tanulmányozta a PISA-vizsgálat létrehozásának körülményeit (*Barroso & Carvalho 2008; Carvalho 2009a; Carvalho 2009b*), majd a kutatási szakasz befejezéseként ismét ők összegezték a hat országtanulmányt (*Carvalho et al 2009*).³

Kutatásunk nem a teszteredmények összevetésére és magyarázatára összpontosított, hanem a PISA mint tudásalapú irányítási eszköz (*vö. Salamon 2002; Lascoumes & Le Gales 2007; Pons & van Zanten 2007*) működésének egyfajta metaelemzését ígérte. Az országtanulmányok mindenekelőtt azt tárták fel, hogy nemzeti szinten milyen közpolitikai narratívák kísérték az új helyzetet, ami azáltal jött létre, hogy az oktatási rendszerek teljesítményét az összehasonlító mérés nemzetközi kontextusba helyezte. Hipotézisünk szerint az OECD közvetett, úgynevezett „puha” kormányzási eszközökkel gyakorol egyre jelentősebb hatást a nemzeti közpolitikákra. A PISA-vizsgálat túlmutat az oktatási rendszerek leírásán és a teljesítményt értékelő bizonyítvány kiállításán: a számok révén történő kormányzás (*Ozga & Grek 2008*) stratégiájának egyik legkiforrottabb példája. A tudásalapú kormányzás elsősorban kommunikatív természetű: a PISA a vélemények formálásán és összehangolásán keresztül fejti ki hatását (*Lingard & Grek 2007:5*). A PISA-mérés nyomán olyan globális kommunikációs tér alakult ki, amelyben a nemzeti oktatási rendszerek összehasonlíthatókká és rangsorolhatókká válnak. A PISA-projekt a közfigyelmet a teljesítményalapú tesztek eredményei felé fordítja, és szemléletesen példázza azoknak a performatív technikáknak a működését, amelyeket Stephen Ball (1998) a nyugati, posztindusztriális társadalmakra jellemző összetett reform-csomag szerves részeként említ. Ez a reform-csomag a kormányzás, a szakpolitika és az oktatás viszo-

1 A tanulmány az Európai Unió 6. Kutatási Keretprogramjának („Állampolgárok és kormányzás a tudásalapú társadalomban” témakör) támogatásával készült (szerződészsám: 028848-2 – KNOWandPol kutatás). A tanulmányban közölt információk és vélekedések kizárólag a szerzőket terhelik és nem feltétlenül tükrözik az Európai Unió hivatalos álláspontját.

2 Ezzel a munkafázissal párhuzamosan, hasonló elméleti alapokból kiindulva az egészségügyi kutatócsoportok a WHO Lelki Egészség Akciótervének fogadtatását vizsgálták Belgiumban, Franciaországban, Magyarországon, Németországban, Norvégiában és Skóciában.

3 A kutatás főbb dokumentumai és a kutatási zárójelentések a www.knowandpol.eu honlapon található meg. Az egyes részkutatások esettanulmányai és az ezeket összegző tanulmányok a „Publications” menüsorra kattintva hívhatók elő. A kutatás felépítéséről, főbb kérdéseiről és elméleti alapjairól lásd Bajomi (2010).

nyában komoly váltást hozott. A performativitásra, a teljesítmények felmutatására alapozott kormányzás „a közvetett irányítás vagy a távolból történő kormányzás egyik formája, amelyben a célkijelölés, az elszámoltathatóság és az összehasonlítás felváltja az előíró és beavatkozó gyakorlatokat” – írja Ball (*Ball 1998:123*). Mindez megalapozta kutatási kérdésünket, jelesül hogy milyen mechanizmusok révén válsul meg a nemzeti közpolitikai programok konvergenciája, és amennyiben elfogadjuk a konvergencia hipotézisét, milyen sajátos helyi mintázatai jönnek létre a globalizálódó oktatáspolitikának.

Noha a nemzeti kutatócsoportok közös szempontok, ún. analitikus dimenziók mentén készítették el az elemzést,⁴ az országtanulmányokat a helyi kontextusok és a kutatók eltérő érdeklődéséből eredő hangsúlybéli különbségek miatt mégis nehéz összevetni. Éppen ezért döntöttünk úgy, hogy cikkünkben azokat a tényezőket emeljük ki, amelyek egy-egy országban sajátossá tették a PISA fogadtatását, és meghatározták a PISA helyi értelmezését.

A terepmunkát 2008–2009-ben végeztük, így a tanulmányok a 2000-es, a 2003-as és a 2006-os eredmények fogadtatásával foglalkoztak.

Franciaország: Út a rezisztenciától a reformok alátámasztásáig (*Mons et al 2009; Mons & Pons 2009*)

Franciaország az egyetlen a vizsgált országok közül, ahol a PISA – legalábbis eleinte – jelentősebb ellenállást váltott ki. A francia kutatók a PISA fogadtatásának három fázisát különböztették meg. A 2000. évi felmérés eredménye kezdetben nem váltott ki különösebb szakmai visszhangot illetve társadalmi diskurzust. Az Oktatási Minisztérium igyekezett jelentőségét csökkenteni, így a média sem kapta fel. A szakértők és a szakfelügyelők alig foglalkoztak vele, a szakszervezetek nem is említették. A második fázisban (2004–2007) a tendencia lassan megfordult, a 2003-as eredmények megjelenését már növekvő figyelem és kevesebb ellenállás kísérte. A tesztet egyre gyakrabban említették a médiában, és a minisztérium részéről is megjelentek az első utalások a felvetett problémákra, például az iskolai autonómiák szűk körére, az egyenlőtlen, erősen szelektív oktatási rendszerre, a költséghatékonysági problémákra, a tanárok kiegészére, s a szülők részvételének alacsony szintjére. A szakszervezetek elkezdtek bevonni a tanárokat az eredmények megvitatásába, az akadémiai körökben is megindult az eszmecsere. A harmadik szakaszban (2007–2008) teljessé vált az irányváltás, a PISA a szakmai közbeszéd lényeges elemévé vált. Ezzel egy időben a politikai szereplők igyekeztek kisajátítani a tematikát, a kormánypárti politikusok a tervezett reformokat próbálták legitimálni vele, míg a szakszervezetek a saját oktatásügyi programjuk alátámasztására használják. A PISA médiavisszhangja alapvetően szakmapolitikai természetű volt, a szakmai-tudományos körökben viszont kevés vitát váltott ki.

⁴ A főbb analitikus dimenziók a következők voltak: a) aktorok és formális intézményi struktúrák; b) tudások; c) a PISA és a nemzeti szintű oktatáspolitikai-alkotás.

A francia esettanulmány az események értelmezéséhez az „argumentaire” (érvrendszer) fogalmi eszközét használta. A Foucault diskurzus-elméletén alapuló definíció szerint az argumentaire többé-kevésbé szilárd és koherens (tudományos, politikai vagy technikai természetű) érvek rendszerét jelenti, amelyek segítségével közérthető formában elmagyarázhatóak a francia diákok teszteredményei. Ezek az érvrendszerek a megszólalók háttérének, identitásának és diskurzusainak függvényében már létező vagy éppen megszülető helyzetértelmezésekkel társítják az OECD által megfogalmazott következtetéseket. Az argumentaire-ek a legkevésbé sem szilárdak, a kommunikatív helyzetekben folyamatosan alakulnak, minden aktor hozzájuk tesz vagy kiemel egyes elemeket a PISA-val kapcsolatos megnyilvánulásai alkalmával.

A francia politikai nyilvánosságot két fő érvrendszer uralta: a „tesztben van a hiba” érvrendszer (*bias arg.*) és az „ideális kormányzás” érvrendszer (*ideal governance arg.*). Az előbbi a francia Oktatási Minisztériumtól származott, a francia oktatáspolitikában befolyásos aktorok érdekegyezése alakította ki és tartja fenn. Az érvelés legfontosabb jellemzője, hogy az eredményeket a teszt állítólagos (kulturális, módszertani vagy politikai okokra visszavezethető) torzításával, hibáival magyarázza. Az oktatási kormányzat a választás évében eme érvrendszer mozgósításával igyekezett kisebbiteni az átlag körüli francia eredmények jelentőségét, de ez az okfejtés alkalmas volt arra is, hogy szolidaritásáról biztosítsa a felméréstől idegenkedő tanárokat. Ugyanakkor a tudományos kutatók jelentős része is elfogadta az oktatási tárca álláspontját. Ráadásul a csekély számú kritikai észrevétel a szakmai lapok szűk olvasóközönségéhez jutott csak el. Fontos megemlíteni, hogy a francia oktatásügyi szakértők a PISA létrehozásának időszakában saját tesztelési koncepcióval álltak elő, azzal az ambícióval, hogy a felmérést francia központból irányítsák. Ez a próbálkozásuk azonban nem járt sikerrel.⁵ A „hiba”-érvrendszer hamar egy komplex, zárt, önfenntartó ideológiai magyarázat-csomaggá terebélyesedett, amely megakadályozta a PISA által felvetett kérdések mélyebb átgondolását. Ahogyan a francia kormányzati szereplők hozzáállása lassan megváltozott, ez az érvrendszer 2005-től fokozatosan háttérbe szorult. Ebben közrejátszott az is, hogy a PISA konzorcium elvégzett egy olyan másodelemzést, amely figyelembe vette a részt vevő országok megítélését arról, hogy mely feladatok okolhatók az eredmények esetleges torzulásáért. A „hibás” feladatok elhagyásával újraszámolták az eredményeket, és az országok relatív helyezése így sem változott.

A másik argumentaire, az „ideális kormányzás” érvrendszer, az OECD-től származik. Az OECD egyik alaptétele az, hogy az ideális oktatási rendszer egyszerre hatékony és esélyteremtő. Ennek az ideálnak a praktikus megvalósítását szolgálják azok az OECD által széles körben terjesztett neoliberális illetve szociáldemokrata színezetű reformjavaslatok, amelyek aztán a francia közbeszédben az eredmények magyarázataiban és a kormányzás fejlesztését szorgalmazó érvekben köszöntek vissza. A 2000. évi teszt eredményeket követő időszak a fent említett okok miatt

⁵ Francia szakértők a 2000-ben a PISA-t fejlesztő és megvalósító konzorcium tagságára nem pályáztak sikerrel, 2007-ben azonban tagok lettek és belülről fejthették ki kritikai észrevételeiket.

nem kedvezett ennek az érvrendszernek, ekkoriban még az OECD képviselői is inkább technikai jellegű elemzésekre összpontosítottak. A 2003. évi PISA-teszt után azonban változott a helyzet. Mind az európai, mind a francia politikai helyzet (Lisszaboni stratégia, az új francia oktatási, illetve költségvetési törvény) immár kedvező táptalajt nyújtott az érvrendszer számára. A média rácsapott a témára, és OECD-szakértőket hívtak meg azzal a céllal, hogy javasoljanak gyógyírt a francia problémákra. Az igazi áttörés azonban 2006-ban következett be, amikor a Sárközy elnöki jelöltségét támogató konzervatív párt „zászlajára tűzte” az érvrendszert. Az érvrendszer megerősödését mutatta, hogy a szűken vett oktatáspolitikai mezőn kívül is használják, például a gazdasági minisztérium és a Microsoft franciaországi leányvállalatának vezetői is hivatkoztak a PISA-ra a nyilatkozataikban. Látványos az is, ahogyan az „ideális kormányzás” érvrendszer evolúciójával párhuzamosan az OECD technikai szakértői bölcs politikai tanácsadókká váltak. Az „ideális kormányzás” érvrendszer általánosan elfogadottá válásával egyidejűleg politizálódott és vulgarizálódott, aminek következtében az érvelés esetenként el is távolodott a mérés konkrét tartalmától (például amikor egyes aktorok a francia PISA eredményekre, mint sereghajtókra, rangsor végiekre hivatkoznak).

Portugália: A kétkedő hangoktól a teljes azonosulásig

(*Afonso et al 2009; Afonso & Costa 2009*)

Portugáliában kétkedő hangok kísérték már a vizsgálatba való bekapcsolódást is. Ennek két fő oka volt. Egyrészt a kilencvenes évek közepén a portugál oktatási kormányzat a korai fejlesztést és az általános iskolai oktatást hangsúlyozó szakpolitikai napirendet hirdetett meg és a hatékonyság zálogának az iskolai autonómiát jelölte meg. Ugyanakkor a portugáloknak meglehetősen rossz tapasztalataik voltak a tanulói teljesítmények mérését illetően. Az általuk már korábban elvégzett saját nemzeti felmérés igen negatív képet festett a portugál diákok olvasásértései készségeiről, és ugyanezt tükrözték az IEA (International Educational Association) mérési eredményei is. Ezért voltak olyan aktorok, akik azt javasolták, hogy a PISA-hoz való csatlakozással még várni kellene addig, amíg rendbe teszik a portugál oktatási rendszert. A csatlakozás legfőbb ellenzői közé tartozott Ana Benavente oktatási államtitkár és néhány baloldali politikus, akik a teszttel kapcsolatban koncepcionális kritikát is megfogalmaztak. A portugál oktatási miniszter, Marçal Grilo viszont támogatta a csatlakozást, és rajta kívül a jobboldali parlamenti ellenzék tagjai, illetve nemzetközi szinten az OECD képviselői is nyomást gyakoroltak az államtitkár asszonyra. Így a csatlakozás a portugál értékelési központ (GAVE) szavaival élve „politikailag megkerülhetetlenné vált”.

Egészen a 2003. évi eredmények megjelenéséig a PISA nem befolyásolta alapvetően az oktatáspolitikai diskurzust. 2005-ben a 17. alkotmányos kormány ismerte fel a PISA-ban rejlő retorikai lehetőséget, és erősítette meg annak helyét a nemzeti oktatáspolitikai diskurzusban. Maria Lurdes Rodrigues oktatási miniszter asszonya döntés-

hozatalról így nyilatkozott: „nem lehet dönteni anélkül, hogy a szükséges információk a birtokunkban ne lennének” (*Afonso & Costa 2009a:55*). A portugál politikusok ráébredtek, hogy a PISA több tekintetben is hasznos lehet számukra. Egyrészt az oktatási rendszert leíró adatok segítségével elléphetnek a bizonyítékokon alapuló politizálás irányába, amely az ideológiai alapú politizálással szemben semlegesként tünteti fel a politikai intézkedéseket. A bizonyítékra való hivatkozás hatásos módszernek tűnt abban a politikai kontextusban, ahol a döntéshozatal folyamán sokféle szereplővel kellett egyezkedni – írják a portugál kutatók. Ugyanakkor az OECD a portugál politikai horizonton a „tudás csodálatos forrásaként” tűnt fel, aminek presztízse legitimitást kölcsönöz a PISA-ra hivatkozók számára is. A PISA összességében mintegy 11 oktatásügyi közpolitika esetében szolgált legitimációs bázisul Portugáliában.

Magyarország: A fekete bárány és a reform-miniszter

(*Bajomi et al 2009; Berényi & Neumann 2009*)

Magyarországon nem előzte meg jelentősebb vita a PISA-mérésbe való bekapcsolódást. A kérdés viszonylag hamar, 1997-ben eldőlt, nagyjából azzal egy időben, hogy az OECD Budapesten tartotta az egyik PISA-előkészítő ülését. A belépés megkérdőjelezhetetlenségének több oka is volt. Egyrészt Magyarországon komoly, több évtizedes tradíciója volt a tanulói teljesítmény mérésével kapcsolatos pszichometriai kutatásoknak, s a posztszocialista országok közül elsőként csatlakozott az ország az IEA-méréshez. Az oktatásügyi szakértők a nemzetközi méréseket tudományos szempontból is termékeny lehetőségnek tartották. Az ország 1996-os OECD-csatlakozása szintén egyértelművé tette a szervezet oktatási programjaiba való bekapcsolódásunkat. A sajátos történeti-regionális helyzetből adódóan a PISA-csatlakozásnak szimbolikus értéke is volt a kormányzat szemében: a „fejlett nyugathoz” „felzárkózó” ország képét erősítette.

A magyar PISA-recepció értelmezésében Kingdon (1995) elméleti modelljét igen meggyőzőnek találtuk. Kingdon modellje szerint a közpolitikai változás „három áramlat” (*streams*) találkozásánál alakul ki. A közpolitikai folyamat „labirintusában” az (aktuál)politikai, a problémákat azonosító és a javaslatokat megfogalmazó közpolitikai „áramlatok” találkozási, egybeesési pontjain nyílik lehetőség a politikai cselekvésre.

A politikai „áramlatnak”, hasonlóképpen Franciaországhoz, Magyarországon is az országgyűlési választások nyitották meg az utat. Az új oktatási miniszter – miután a korábbi kormány nem foglalkozott a nemzetközi összehasonlítás nyilvános értékelésével, felismerve a PISA-ban rejlő retorikai és legitimációs lehetőségeket (*vö. Berényi & Neumann 2009*) – már a legelső politikai üzeneteiben foglalkozott a PISA-eredmények értelmezésével és a beavatkozási lehetőségek latolgatásával. A PISA 2000 vizsgálat szerencsés pillanatban „fókuszáló eseményként” (*Kingdon 1995*) irányította a figyelmet a magyar oktatási rendszer minőségi problémáira és szelektivitására, lényeges szerepet játszva a reformok belpolitikai akadályainak el-

hárításában. Beiktatása után Magyar Bálint oktatási miniszter retorikai eszköztárában lényeges helyet kapott a PISA. Számos reformintézkedés született a mérés eredményeire hivatkozva. A „reform-miniszter” és az őt körülvevő szaktanácsadók a PISA-ra, mint „külső tekintélyre” (*Steiner-Khamsi 2003*), kiegészítő legitimációs forrásra támaszkodhattak. A közpolitikai napirendre felkerülő problémákat és a felmerülő megoldásokat, vagyis a PISA „lefordítását” a magyar oktatáspolitikai környezetre az 1. táblázat mutatja be.

1. táblázat: A közpolitika napirendjére kerülő problémák és a felmerülő megoldások

Nemzetközi összehasonlítás		Hazai közpolitikák: a problémák és a felmerülő megoldások
A PISA diagnózisa	A közbeszédben megjelenő problémák	A PISA-ra hivatkozva bevezetett közpolitikai megoldások
Alacsony színvonal (<i>low quality</i>)	Túl sok lexikális tananyag, hiányos kompetencia-fejlesztés	2003- kompetencia-alapú NAT 2004- kompetencia-alapú program-csomagok 2005- kétszintű érettségi 2008- nem szakrendszerű oktatás 2001- Országos kompetenciamérés 2003- tananyag-csökkentés az ált. iskolákban
Egyenlőtlenség (<i>low equity</i>)	Társadalmi és etnikai szegregáció, homogén osztályok, szelektivitás, korai iskolaválasztás	2003- oktatási integráció/deszegregáció 2005- felvételi eltörlése a kisgimnáziumokban 2007- közzététel-szabályozás; esélytervek 2008- HHH bérpótlék, kora gyerekkori fejlesztés

A PISA Magyarországon, mint „fókuszáló esemény” jelent meg, vagyis létező oktatáspolitikai diskurzusokat gyúrt össze, előtérbe hozott egyes problémákat, problémacsomagokat, és a döntéshozók horizontjára tolt egyes megoldási alternatívákat.

Belgium francia ajkú közössége: a nevető harmadik, akire nem vonatkozik az illem

(*Cattonar et al 2009; Mangez & Cattonar 2009*)

A belga esettanulmány érzékletesen szemlélteti, hogy a helyi politikai kultúra és az ahhoz kötődő jellegzetes politikai habitusok milyen lényeges szerepet játszhatnak az „utazó közpolitikák” (*Alexiadou & Jones 2001*), globális közpolitikai trendek elsajátítási folyamatában. A franciaajkú belga közösség esetében a „pilléres” politikai rendszer és a pillérek mentén szerveződő közszolgáltatási intézményrendszer (különösen az oktatás és az egészségügy esetében) olyan politikai közeget alkotnak, amely korlátot szab a „bizonyítékokon alapuló” politikai gondolkodás beszívargásának. A konszociációs (társulós) belga demokráciában a vallási és etnikai törésvonalak mentén szerveződő pillérek nagyfokú autonómiával rendelkeznek, a politikai viszonyokat a tárgyalós, egyezkedéses, kompromisszumkeresési logika jellemzi. A pilléres társadalomszervezés az oktatás területén szövevényes fenntartói viszonyokat eredményez, csak a franciaajkú belga közösség négy elkülönülő in-

tézményrendszert tart fenn: az állami franciaajkú közösségi iskolarendszert, a helyi önkormányzatok intézményhálózatát, valamint az egyházi és laikus hálózatot.

A szubkulturális politikai elitek által irányított pillérekben töltik életüket a polgárok „a bölcsőtől a koporsóig”. A szövetségi állam relatíve gyenge hatáskörökkel bír, az állami adminisztráció közszolgáltatási információgyűjtési mozgásterét korlátozott. A konszociációs demokráciamodellben a diszkréció elve (egyben az autonómiák tiszteletben tartása) olyan politikai morál és hétköznapi rutin, amely a békés együttélés és hatékony működés garanciája. A politikai berendezkedés logikájából következően Belgiumban az államilag szervezett adatgyűjtéseknek nem volt előzménye: egyfelől hiányzik az a megfelelő legitimációval rendelkező intézményi szereplő, aki felvállalhatná a teljes rendszer értékelését, másfelől a rendszerrel termelt „objektív”, kontextusából kiszakított evidenciák veszélyt jelenthetnek a kiegyezésre alapuló demokráciamodellben a döntéshozatali folyamatokra.

Egy kilencvenes évek eleji OECD-országjelentés a rendszerszintű értékelés és menedzsment terén komoly hiányosságokat talált Belgiumban. Az ezredforduló után az állami befolyás fokozatos növekedésével és egyes menedzszeri szerepek állami felvállalásával a korábbi értékválasztásos megközelítésekkel szemben a mérés-értékelés jelentősége belga oktatáspolitikában is növekszik. Ezt a folyamatot segítette elő a külső szemlélőként megjelenő szupranacionális szervezet, az OECD a kétezres évek elején.

Ahogy korábban említettük, a PISA fedte fel, hogy különösen a minőségi indikátor esetében a flamand közösség lényegesen jobban teljesít, mint a franciaajkú iskola-rendszer. Habár a PISA-vizsgálat eredményei széleskörű közpolitikai és médiavitát váltottak ki, a PISA önmagában nem indított el változásokat, sokkal inkább olyan retorikai segédeszközként működött, amelyre a közpolitikai beavatkozásoknál⁶ támaszkodhattak a politikusok. Nem rajzolta át a politikai mező törésvonalait, inkább súlyt adott bizonyos problémáknak (külső értékelési rendszer hiánya, iskolák közti egyenlőtlenségek és együttnevelés kérdésköre), és felvillantotta a rendszerszintű tudástermelés addig kevésbé kiaknázott politikai hasznosítási lehetőségeit. Összességében a belga közoktatás-politikában sokkal inkább a tudásfelhasználás átpolitizálódását, mintsem a közpolitika racionalizálódását figyelték meg a kutatók.

Románia: A színpalak mögé látó teszt

(Rostás et al 2009)⁷

Romániában a PISA hatása 2009-ig csekély mértékben volt érzékelhető. Nem OECD-s tagállam partnerországgként csak a PISA 2000-es vizsgálat második körébe kapcsolódott be az ország 2002-ben. A 2003. évi felmérésből Románia kényszer-

⁶ Az időszak lényegesebb közpolitikai intézkedései: tantervi reform (2001), tanárképzési reform (2000–2002), az oktatási rendszer menedzsmentjének reformja (2002), szerződés az iskolákkal a tanítási célokról (2005), szakfelügyeleti reform (2007), külső értékelési rendelet (2006), társadalmi integrációt és együttnevelést szabályozó rendelet (2008).

⁷ A román és más délkelet-európai országok teszteredményeiről lásd: Radó (2010), a román és magyar PISA-fogadtatás összehasonlító elemzését lásd: Neumann et al (2012).

rűen kimaradt, miután az előző ciklus teszteredményeinek megbízhatóságát illetően a csalás gyanúja merült fel. Talán ennek az incidensnek köszönhető, hogy kutatótársaink nem várt nehézségekbe ütköztek a kvalitatív adatgyűjtés során, az államigazgatásban dolgozó interjúalanyok a megkeresésre bizalmatlanul reagáltak, egyesek nem adtak interjút, mások felületes, elterelő válaszokat adtak. A kormány szemszögéből nézve a PISA sokáig csak egy elemnek tűnt a nemzetközi fejlesztési programok csomagjából, amely megkerülhetetlen diplomáciai és adminisztratív kötelességeket ró az országra, a színfalak mögött azonban az OECD által propagált közpolitikai javaslatcsomag tényleges átültetése a kétezres évtized második feléig váratott magára.

A román közoktatás szerkezete egészen a közelmúltig magán hordozta a centralizált szocialista oktatásirányítás örökségét. A döntéshozatali mechanizmusokban kevéssé volt jellemző a nagymintás tanulói képességvizsgálatok eredményeinek figyelembevétele, az állami bürokratikus döntéshozatal kevéssé támaszkodott oktatáskutatói eredményekre. A tudásfelhasználás kultúrájában a kilencvenes évek végén megindított országos tanulói tudásmérések hoztak változást, ennek eredményeképpen a kétezres évek elejére váltak hozzáférhetővé a döntéshozók számára rendszerszintű ismeretek az iskolai pedagógiai folyamatokról. A kormányzati stratégiai dokumentumok is egyre többet foglalkoztak a közoktatási rendszer strukturális és funkcionális problémáival, és a szisztematikusan gyűjtött adatok fokozatosan beépültek a döntéshozatali érvrendszerbe.

A PISA által felállított nemzetközi rangsor egészen 2006-ig csekély szakmai figyelmet váltott ki, a szakértők óvakodtak a következtetések levonásától. A média egy-egy fellángolásában a felelősök után kutatott, a csekély számú mélyebb elemzés pedig a kulturális különbségekben, valamint a „porosz” nemzeti tanterv és a PISA által számon kért tudás különbségében ismerte fel a gyenge eredmények okát. Az a felismerés tehát, hogy a PISA az egész rendszer logikáját kérdőjelezi meg, éppenséggel az eredmények bagatellizálásához vezetett: sokáig tartotta magát az az érvelés, hogy a nemzeti közoktatási rendszerek összehasonlításának komoly korlátai vannak, valójában mindegyik a maga módján lehet jó.

A 2006-os mérési ciklus eredményeinek megjelenése töréspontot jelent a román oktatási kormányzat attitűdjében, országos mérési eredmények mellett a PISA is egyre több említést kap a politikai nyilvánosságban, amennyiben kormányzati intézkedések legitimálásáról van szó. Ezt a folyamatot erősítette az ország 2007. évi EU-csatlakozása is. A megvalósuló intézkedések azonban esetlegesen követik a dokumentumokban lefektetett stratégiát (*Stirbat & Toma 2010*). A PISA tudásfelfogásának hatása szórványos és esetleges, például néhány indikátort beépítettek az országos negyedik osztályos tanulói tudásmérésbe. A PISA ugyanakkor kétségtelenül felgyorsította a minőségi problémák és a strukturális reform szükségének politikai elismerését. Már létező politikai áramlatokat megerősítve a PISA is hozzájárult egy lassú és bizonytalan változássorozathoz, ami a román oktatási rendszer tudásintenzitásának növekedése felé mutat. Azonban a szándékok sokszor problémafeltáró dokumentumokba zárva vagy egy-egy kísérleti programban rekednek

meg. Elnyúló politikai küzdelmet követően 2011-ben az új közoktatási törvény indította meg az oktatási rendszer decentralizációját és a nemzeti tanterv hozzáigazítását az EU-s prioritásokhoz, azonban a decentralizációs folyamatot egyelőre sokkal inkább a hagyományos, hierarchikus bürokratikus működésmód, mintsem a „papíron” megígért részvételi folyamatok jellemzik.

Skócia: Nemzetépítés a globális színpadon

(*Grek et al 2009a; Grek et al 2009b*)

A PISA skót fogadtatását a devolúciós időszakban⁸ (1999–2007) teret nyerő nacionalista diskurzusok formálták. Skóciában az oktatásra hagyományosan mint az állam nélküli nemzet identitásformáló terepére tekintenek. A skót kormány a devolúciót megelőzően is széles körű oktatásirányítási autonómiával rendelkezett. Az oktatási reformokat az „elkülönülő fejlődés” fémjelezte, ami az angoltól markánsan eltérő ellátás szervezési és iskola menedzselési gyakorlatokban öltött testet. A skót oktatási rendszer sajátos helyzetét a strukturális és politikai konvergencia nyomásának és az eltávolodás igényének ellentmondása jellemzi. A 2007. évi választásokon hatalomra jutó kisebbségi nacionalista kormány stratégiájának sarokköve a külső referenciák keresése, elsősorban a „prosperitás ívét” alkotó észak-európai államok (beleértve Finnországot, Írországot és Izlandot) felé törekvés volt azzal a céllal, hogy Skócia szimbolikusan elszakadjon a történetileg jelenlévő örök „másik” Angliától.

Noha 2000-ben Nagy-Britannia vett részt a vizsgálatban, a skót és észak-ír eredményeket külön is kiértékeltek. A 2003-as ciklusban azonban az angliai országrészben nem volt elegendő a válaszadási ráta az adatok kiértékeléséhez. 2006-ban Anglia és Skócia (és Wales is) már külön entitásként vett részt, de a nemzetközi rangsorban az Egyesült Királyság összesített adatait tüntették fel. Az OECD felismerve az érzékeny belpolitikai helyzetet, olyan kettős könyvelési stratégiát választott, amely egyszerre érzékeny a belső különbségekre és követi az alkotmányos kereteket is. Ennek eredményeképpen sikerült mindkét kormány szemében hitelesnek maradnia, és megőriznie az elfogulatlanságot és tudományosságot, aminek köszönhetően a szervezetre a politikai aktorok továbbra is a nemzetközi oktatáskutatás „aranyértékeként” tekintenek.

A PISA skóciai recepcióját a külső referencia iránti igény mozgatja. A 2000. és 2006. évi eredmények Skócia számára bebizonyították, hogy az erős angol elszámoltatási és intenzív tesztelési rezsimmal szemben a minőségbiztosítási paradigmát alkalmazó, azt folyamatosan fejlesztő skót rendszer is jól, sőt az angolnál valamivel jobban teljesített.

A PISA hatása elsősorban diszkurzív szinten érzékelhető, nem érdemi kérdéseket emel be a figyelem középpontjába, hanem sokkal inkább szimbolikus tartalmakat erő-

⁸ 1998-ban az Egyesült Királyság kormánya beleegyezett, hogy a Skóciával kapcsolatos kormányzati felelősségei egy részét átadja az újonnan alapított skót parlamentnek.

sít fel: referenciapont a történelmi „másik” árnyékából előbújni igyekvő kis nemzet számára. Lehetőséget ad arra, hogy Skócia nemzetközi szintén (a rangsorokban és a tárgyalásokon) a maga jogán, saját innovatív oktatási rendszerével jelenhessen meg a szimbolikus térben és így pozicionálhassa magát a versengő globális piacon. A PISA a nemzeti közbeszédben háromévente meteorként tűnik fel, felragyog, majd ellobban, de ez éppen elegendő ahhoz, hogy politikai megerősítést nyújtson a hazai reformintézkedések számára. A skót kormányzat kilépve a nemzetállami keretből a globális szintén keres és talál elismerést a nemzeti hagyománynak és teremti meg a minőségbiztosítás skót brandjét („How good is our school”-modell). A nemzeti politikai kontextusba ágyazódva a PISA a helyi hagyományokból építkező közpolitikát és tudástermelési gyakorlatokat erősíti meg, jelen esetben egy nacionalista kormány javára, amely a globális folyamatokat nemzetépítő céljai érdekében igyekszik kiaknázni.

Záró gondolatok

A PISA által erősített oktatáspolitikai diskurzus kutatási tapasztalataink szerint azért épülhet be lényegesebb konfliktusok nélkül a legtöbb nemzeti oktatáspolitikai mezőbe, mert hatását a hagyományos kormányzási eszközöktől eltérően közvetett módon – elsősorban retorikai eszközként – fejt ki. Több esettanulmányban fellelhető az a felismerés, hogy a döntéshozók számára a PISA olyan „üres tartály”-ként használható, amely szinte tetszőleges politikai tartalommal tölthető meg. A kívülről érkező diagnózis ugyanakkor kellő tekintélyt és hivatkozási alapot nyújt reformok indoklásához, és magától értetődőként tünteti fel a közpolitikai „kölcsonzést” (Steiner-Khamsi 2003). A lokális beágyazódási folyamatban a PISA eredmények nyilvánosságra hozása olyan „fókuszáló eseményt” teremtett, amely ráirányította a figyelmet bizonyos közpolitikai problémákra és lehetséges megoldásokra. Vagyis a PISA nem önmagában eredményez változást, hanem a helyi politikai kontextus és a politikai aktorok fordítási tevékenységének függvényében válik a közpolitika-alkotási folyamat részévé. Sokak szemében a PISA a politika tudományosabbá válásának, bizonyítékokra alapozásának ígéretét foglalta magában. Ezzel szemben az eredmények recepciójáról szóló esettanulmányok azt hangsúlyozták, hogy a politikai aktorok szándékai és az eszközben rejlő értékek, víziók kölcsönhatásában repolitizálódtak a semlegesnek tűnő „bizonyítékok” a nemzeti közpolitikai mezőben. Noha kutatásunkat 2009-ben lezártuk, az azóta eltelt időszak számos olyan új problémát és kérdést hozott felszínre (a gazdasági válság nyomán megváltozó prioritások globális és nemzeti szinten, vagy Ausztria mélyrepülésének és Sanghai kiugró szereplésének helyi fogadtatása), amire a KNOWandPOL-hoz hasonló indíttatású vizsgálgatások adhatnak majd választ.

NEUMANN ESZTER & VIDA JÚLIA

IRODALOM

- AFONSO N. & COSTA E. (2009a) The influence of the Programme for International Student Assessment (PISA) on policy decision in Portugal. The education policies of the 17th Portuguese Constitutional Government. *Sísifo. Educational Sciences Journal*, No. 10., pp. 53–64.
- AFONSO N. & COSTA E. (2009) *Use and Circulation of OECD's „Programme for International Student Assessment” (PISA) in Portugal*. Kézirat. KNOWandPOL Orientation 3. WP 12.
- ALEXIADOU N. & JONES K. (2001) *Travelling Policy/Local Spaces*. Előadás. Congres Marx International 111 Paris, Szeptember.
- BAJOMI IVÁN (2010) A közpolitika-barkácsolás szereplői és színterei. *Educatio*, No. 4., pp. 589–600.
- BALL S. J. (1998) Big Policies/Small World: An Introduction to International Perspectives in Education Policy, *Comparative Education*. Vol. 34. No. 2., Special Number (20): Comparative Perspective in Education Policy (June), pp. 119–130.
- BARROSO J. & DE CARVALHO L. M. (2008) PISA: un instrument de régulation pour relier des mondes. *Revue française de pédagogie*. Vol. 164., pp. 77–80.
- BERÉNYI E. & NEUMANN E. (2009) *Grappling with PISA. Reception and translation in the Hungarian policy discourse*. *Sísifo. Educational Sciences Journal*, No. 10., pp. 41–52.
- BERÉNYI ESZTER (2010) A mérési iskoláktól az iskolák megméréséig. Az Országos Kompetenciamérés kialakulása és alakváltozásai. *Educatio*, No. 4., pp. 601–613.
- CARVALHO, L. M. (2009a) The N-moves of PISA. *Sísifo. Educational Sciences Journal*, No. 10., pp. 3–14.
- CARVALHO L. M. (2009b) *Production of OECD's „Programme for International Student Assessment” (PISA)*. Kézirat. KNOWandPOL Orientation 3. WP 11.
- CARVALHO L. M., NATÉRCIO, A., & COSTA E. (2009) *PISA – Fabrication, Circulation and Use in 6 European Countries*. Összegző tanulmány. KNOWandPOL Orientation 3. WP 17.
- CATTONAR, B., MANGEZ, E., DELVAUX, B., MANGEZ, C. & MAROY, CH. (2009) *Réception, Usage et Circulation au niveau national d'un instrument supranational de régulation basé sur la connaissance: les enquêtes PISA*.
- GREK, S. & OZGA, J. (2008) *Governing by numbers? Shaping education through data*. ACES conference, Edinburgh, September.
- GREK, SOTIRIA, LAWN, MARTIN & OZGA, JENNY (2009a) *Study on the Use and Circulation of PISA in Scotland*. Kézirat. KNOWandPOL Orientation 3. WP 12.
- GREK S., LAWN M. & OZGA J. (2009a) PISA and the policy debate in Scotland. Policy narratives about Scottish participation in the international comparison. *Sísifo. Educational Sciences Journal*, No. 10., pp. 73–84.
- GREKS., LAWN M., LINGARD B., OZGA J., RINNER., SEGERHOLM CH. & SIMOLA H. (2009b) National policy brokering and the construction of the European Education Space in England, Sweden, Finland and Scotland. *Comparative Education*, Vol. 1., No. 45., pp. 5–22.
- KINGDON J. W. (1995) *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 2nd ed. New York, HarperCollins, 253 p.
- LASCOUMES, P. & LE GALES, P. (2007) Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments – From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation, *Governance*. Vol. 20., No. 1., pp. 1–21.
- GREK S. & LINGARD B. (2007) *The OECD, Indicators and PISA: An Exploration of Events and Theoretical Perspectives*. Working paper.
- MANGEZ E. & CATTONAR B. (2009) The status of PISA in the relationship between civil society and the educational sector in French-speaking Belgium. *Sísifo. Educational Sciences Journal*, No. 10., pp. 15–26.
- MONS, N. & PONS, X. (2009) The reception of PISA in France. A cognitive approach of institutional debate (2001–2008). *Sísifo. Educational Sciences Journal*, No. 10., pp. 27–40.
- NEUMANN E., KISS A. & FEJES I. (2012) The Hard Work of Interpretation: the national politics of PISA reception in Hungary and Romania. *European Education Research Journal*, megjelenés alatt.
- PONS, X. & VAN ZANTEN, A. (2007) Knowledge circulation, regulation and governance. In: Delvaux & Mangez: *Literature review on knowledge and policy*, pp. 104–137.
- ROSTÁS Z., KÓSA I., BODÓ J., KISS A. & FEJES I. (2009) *The Use and Circulation of PISA in the Romanian context*. Kézirat. KNOWandPOL Orientation 3. WP 12.
- SALAMON, L. M. (2002) *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. New York, Oxford University Press.
- STEINER-KHAMSI, G. (2003) The politics of League Tables. *Journal of Social Science Education* (1).
- ȘTIRBĂȚ, L. & TOMA, S. (2010) *PISA în România: cum (nu) folosește instituțiile publice expertiza științifică*. [A PISA Romániában: Hogyan (nem) használják a közintézmények a tudományos szakértelmet?]